

日本における地方中小都市再生政策および事例

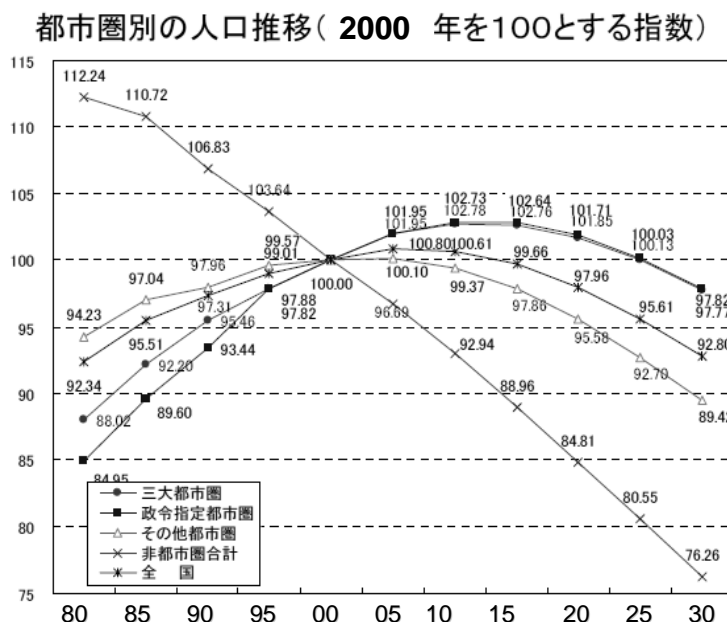
東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻

准教授 城所哲夫

1. 日本の地方都市のかかえる課題

1. 1 人口減少と高齢化社会の到来

日本の総人口は 2005 年以降、すでに減少局面に入り、中位推計で 2100 年には現人口の約 50%の 6,414 万人に減少すると予測されている。これを、都市圏規模別にみると、今後 20 年の間に、大都市圏（3 大都市圏および政令指定都市（概ね人口 100 万人以上）圏）に比べて、とくに地方中小都市における人口減少割合が高いことが指摘できる（図一 1）。



出典：国土交通省

図一 1 都市圏規模別推定人口推移

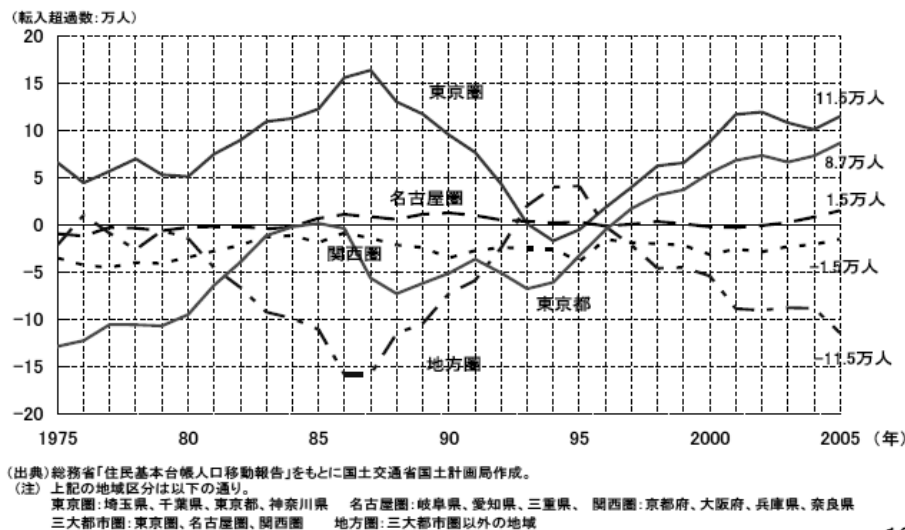
地域の活力という点でさらに問題となるのが、急速に進む高齢化である。2005 年において、日本の 65 歳以上人口比は 20%弱に達しているが、今後、さらに上昇し、2050 年には 35%を越えると予測されている。韓国をはじめ、他のアジア諸国においても、今後、高齢化の進展が予測されていることから、日本が高齢社会にいかに対応していくかは、他国にとってもモデルケースとしての意味を持っているともいえよう。高齢化の問題も、地方においてより深刻である。2000 年時点において、市町村人口規模別にみた場合、農村地域である人口 1 万人以下の市町村においては、平均 65 歳以上人口比率は約 28%に達しており、

人口1万～5万人の中小都市の平均も2000年時点の全国平均(約18%)に比較して高い(約21%)。これを地域別にみると、三大都市圏(東京圏、大阪圏、名古屋圏)および100万人規模の都市(札幌、仙台、広島、福岡)とそれ以外の都市で差が出てきており、とりわけ、農村部、小都市での高齢化の進展が著しい。これらの地域においては、コミュニティの維持の困難、高齢者のケアに関わる社会的コストの増大などの点で高齢化による地域の活力の低下が、大きな課題となってきている。

1. 2 グローバル化と東京への集中

人口減少、高齢化の急速な進展とともに、大都市圏以外の地方都市にとって大きな影響を及ぼしているのがグローバル化の急速な進展であろう。日本国内における金融機能、本社機能、情報サービス機能などの高次の都市的サービス機能の立地をみると、東京圏への一極集中傾向が顕著にみられる。過去の人口移動の推移についてみても、東京圏、大阪圏、名古屋圏、その他地方圏に分けてみると、大阪圏、名古屋圏の純移動は少なく、東京圏と地方圏間の純移動によって説明され、東京圏の存在の大きさがわかる。90年代前半に、バブル景気の崩壊に伴い、地方圏への人口流入がみられたものの、90年代後半以降、グローバル化の進展の中で東京圏への人口集中傾向が再び顕著となっている(図一2)。

名古屋圏や関西圏への人口純移動は少なく、人口の純移動の大半は、東京圏と地方圏の純移動で説明される。90年代半ば以降、東京圏への再集中傾向がみられる。



出典：国土交通省

図一2 都市圏別人口純移動の推移

1. 3 中心市街地の衰退

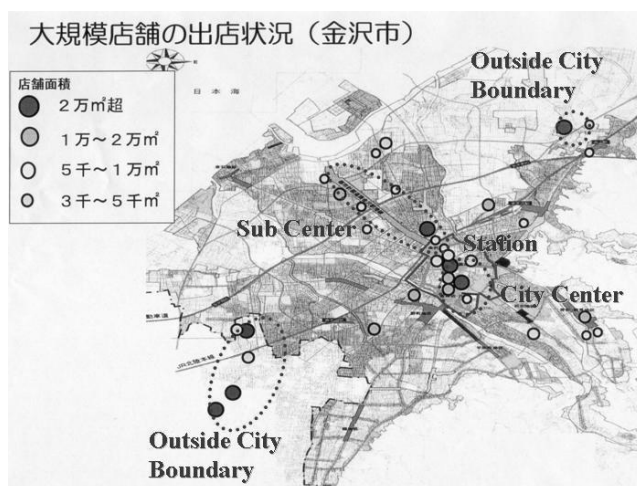
このような状況の中で近年、大きな問題となっているのが地方都市の中心市街地の衰退である(写真1)。背景として、上述した地方都市の活力の低下があるが、より直接的には、

モータリゼーションのもとでの人口の郊外化の急速な進展、1998 年の大型店立地法の制定にともなう大型ショッピングセンターの立地自由化措置のもとで、都市郊外部に大型ショッピングセンターが続々と立地したことが挙げられる（図—3）。2006 年の都市計画法改正により、売場面積 10,000m² 以上の大型店は、都市計画法にもとづく用途地域のうち、商業地域、近隣商業地域、準工業地域のみに限られることになったが、すでに、多くの地方都市郊外部には大型店が立地し終わっており、都市中心部の商業機能の衰退傾向を大きく変えていくことは難しい。

一方、高速交通網整備、流通部門の合理化の進展をひとつの背景とする高次都市サービス機能の大都市への集中にともなう地方都市のサービス機能（地方都市への支店立地需要の減少、卸売りサービス機能の低下等）に伴う地方都市中心部のオフィスの空室率も高く、地方都市の中心市街地の商業・業務機能の衰退傾向は著しいものがある。

写真 1

「シャッター通り」となった商店街



出典：金沢市

図—3 大型ショッピングセンターの立地状況（金沢市、2005年）

2. 日本における地方都市再生政策に関わる近年の議論

2. 1 規制緩和の都市再生政策

過去10年の日本における都市再生政策は、規制緩和政策とコンパクト・シティ政策のせめぎあいの中にあったといえる。規制緩和政策についてみると、総合設計制度（公開空地などの提供を要件として容積率の緩和を認める制度）あるいは、特例容積率適用区域制度（あらかじめ指定された地区内において、異なる敷地間で容積率の移転を認める制度）などの一連の容積率規制緩和制度の創設ならびに都市再生特別措置法（1998）により、開発圧力のある地域における容積率の緩和がなされてきた。都市再生特別措置法（1998）により、都市再生特別地区の都市計画決定による土地利用規制の緩和、都市計画の提案、事業認可等の手続期間の短縮等の都市計画上の特例や、国土交通大臣の認定を受けた民間プロジェクトに対する金融・税制支援等の特別な措置を受けることが可能となった。現在、全国64の都市再生緊急整備地域では、金融支援や税制の優遇措置を受けることができる民間都市再生事業計画の認定が24件、容積率の緩和などの特例措置が認められる都市再生特別地区が21地区指定されている（図—4）。

図—4 都市再生緊急整備地域における都市再生プロジェクトの事例



出典：柳瀬孝幸（内閣官房都市再生本部事務局）「都市再生をめぐる最近の動きについて」『新都市』61/1、2007年1月

一方、容積率規制緩和をはじめとする都市再生政策は、東京都心部ならびに一部の大都市のように開発圧力の高い地域に大規模都市開発事業を集中させる結果となり、そもそも、

大規模開発の圧力の低い地方都市においては有効に機能していないとの批判もある。事実、規制緩和の優遇をえた大規模な複合型都市開発は東京都心に集中しているのが現状である。

地方都市への影響という点からみると、もっとも大きなインパクトをもったのは、1998年に制定された大型小売店舗立地法（1998）である。旧大型店舗法においては大型店舗が立地する際には既存の小売店との細かな商業調整が義務付けられていたものが、この法律のもとで大型店舗の立地が、原則、自由化された。この結果、大型ショッピングセンターの急速な郊外立地が進み、地方都市の中心商店街は大打撃を受け、急速に衰退が進んだ（写真―1）。実際、1970年代においては、床面積1万㎡以上の大規模商業施設の立地は、ほとんど都市計画において都心部に指定される「商業地域」であったのが、2000年以降の立地自由化のもとで、その他の地域（すなわち郊外地域）での立地が3分の2以上をしめるに至ったのである（図―3）。

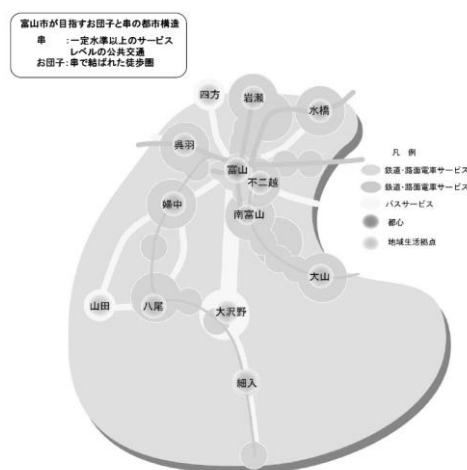
2. 2 コンパクトシティ論

一方、近年では、地方都市における規制緩和政策のもとでの急速な中心市街地の空洞化を受けて、空間的枠組みの観点からの都市政策として、コンパクトシティ論が主流となってきた。2006年のまちづくり三法（都市計画法、大型店立地法、中心市街地活性化法）の改正にも反映された。すなわち、無秩序な郊外開発を抑制する土地利用制度とするとともに、様々な都市機能を市街地に集約し、中心市街地のにぎわい回復を国が後押しする仕組みを再構築するという方向性のもとで、広域的に都市構造に影響を及ぼす床面積1万㎡を超える大規模集客施設の立地を原則として市街化区域の商業地域、近隣商業地域、準工業地域等に限ることとした。

中心市街地活性化法の改正では、とくに、1）国による「選択と集中」の強化、2）民間主導による多様な主体の参加、3）支援措置の拡充の3点が強調されている。すなわち、1998年制定の従前の中心市街地活性化法においては、市町村の策定した中心市街地活性化基本計画の内容を審査する仕組みがなく、結果的に、補助金のバラまきとなり、効果が発揮されなかったとの批判を受け、改正法のもとでは、中心市街地活性化基本計画を国が審査の上、認定する仕組みとし、その際には、コンパクトシティ形成に向けた郊外開発抑制のための都市計画的取り組みが行われていることを条件とするなど、コンパクトシティの形成と中心市街地の賑わいを向上させるための取り組みを総合的・集中的に推進する仕組みとなった。

このようなコンパクト・シティ形成に向けての新たな政策の効果については、尚、今後の動向を見守る必要があるが、第3章で詳しく事例を紹介するように、中規模都市の中心市街地においては、都心人口が増加傾向に転じ、都市再開発事業が生まれるなど、新たな展開が生まれつつあるといえる。例えば、青森県青森市における、中心部の再開発プロジェクトを核とし、インナー・ミッド・アウターに土地利用を区分する同心円的な都市構造や、富山県富山市における新設されたLRTならびに既存の公共交通を軸として中心部と沿

線に都市を集約する「串と団子」の都市構造が、コンパクト・シティの先進的取り組みとして注目を集めている（図－４）。また、法改正以前に郊外における大規模集客施設立地規制を条例で定めるなど、広域調整の考え方から独自の土地利用規制を行う自治体も出てきていることが注目される。



出典：富山市

図一5 串とお団子の都市構造への誘導（富山市）

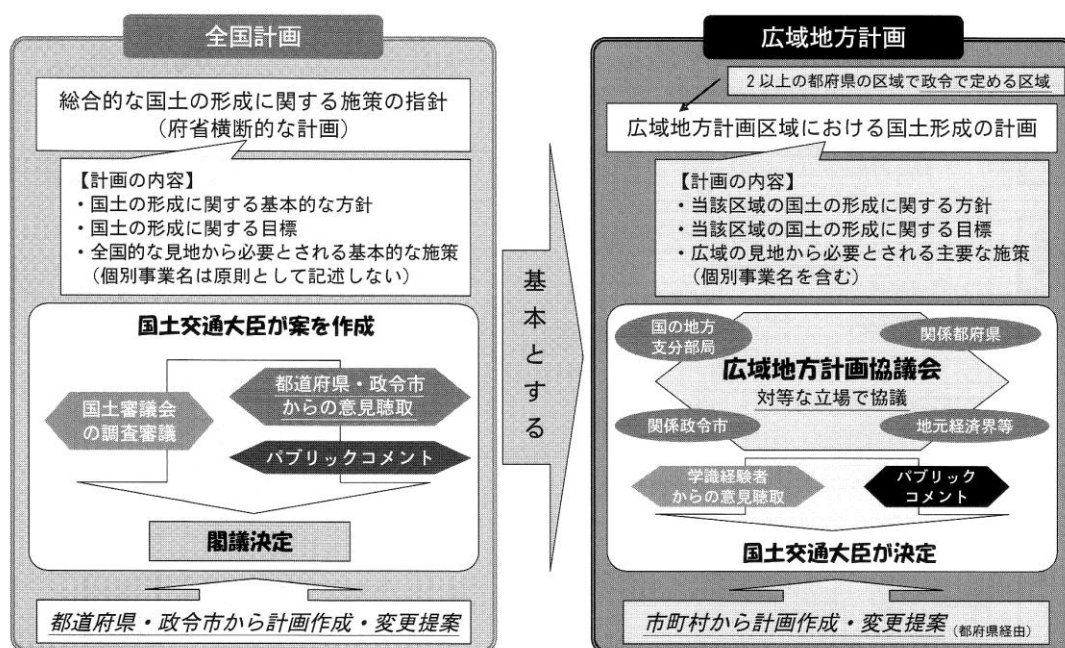
2. 3 都市圏レベルでの広域調整

他方、経済のグローバル化に伴って、多国籍企業の活動の舞台となり結節点となる都市地域(city-regions)が形成されていることは日本でも指摘されている。都市再生の議論の中でも、中心商店街と郊外の大型店立地との関係や、都市・農村連携に関連して、広域都市圏として都市地域を捉えて議論されることがあり、さらに進んで都市圏のマスタープランの必要性を論じる主張もある。

日本では、新全国総合開発計画(1969)の広域生活圏構想に基づいて、中心都市と周辺市町村とを一体的に捉えた広域行政圏や地方生活圏が全国的に設定され計画が策定されてきたが、計画の形骸化、計画主体の欠如が指摘されている。後者については、日本でも欧米における自治体連合に近い広域連合制度が導入され、地域計画の主体として期待されたが、近年の市町村合併の推進もあって十分に活用されないままであり、都市圏計画の制度的枠組みは確立していない。このような状況において、まちづくり三法の改正では、大規模集客施設の郊外立地においては都道府県の協議・同意手続きが必要とされ、また都道府県が当該市町村の周辺の市町村の意見も聴くことができる規定がなされた点にみられるように、広域自治体として、都道府県が広域調整の役割を担う必要性が増しているといえる。

国土計画の面においても広域計画の制度的枠組みの形成の進展がみられる点についても指摘しておきたい。2005 年に国土計画体系が改められ、国土総合開発法に代わって新たに国土形成計画法が制定された。この法律に基づいて、全国計画と広域地方計画からなる国

土形成計画を策定することとなり、現在策定に向けて議論が行われている。国土形成計画の検討に当たっては、グローバル化の進展を背景に、東アジアの中で各地域が独自性を発揮すること、多様で自立的な広域ブロックからなる国土構造の構築等が特に留意されている。広域ブロックを対象とした広域地方計画は、これまで国がトップダウンで策定していた計画手法から、国の地方支分部局、関係地方公共団体、地元経済界等から構成される広域地方計画協議会における協議を経て作成されるボトムアップの手法への転換が図られており、適切な役割分担のもとでの協働によるビジョンづくり、広域的施策に対する認識の共通化、そして広域ブロックの自立的発展が期待されている（図—6）。



出典：国土交通省

図—6 国土形成計画の枠組み

2. 4 クリエイティビシティ論

都市再生に向けての重要な論点として文化創造の重要性が議論されている。脱工業社会から知識社会への変化の中で、創造的な人々を惹き付ける知的刺激と生活機能を都市が持つことが、都市再生の鍵として重視されるようになってきている。このような傾向の背景として、EU 諸国の都市政策の転換も指摘できよう。

佐々木(2007)は、欧米の創造都市(Creative City)論を踏まえた上で創造都市を「市民の創造活動の自由な発揮に基づいて、文化と産業における創造性に富み、同時に、脱大量生産の革新的で柔軟な都市経済システムを備え、グローバルな環境問題や、あるいはローカルな地域社会の課題に対して、創造的問題解決を行えるような『創造の場』に富んだ都市」と定義し、日本では金沢を例に挙げている。このような文化や創造性を基調とした都市再

生のためには、とりわけ、協働のまちづくり、担い手としての多様な関係者による組織やネットワークを構築していくことが重要であるとの指摘が多くの論者によりなされている。自治体政府や地域企業、市民セクターが相互に密接な連携・ネットワークを構成して、協働的イニシアティブによってまちづくりを進める形が増加する中で、特に社会的・経済的アクターとしての活動能力を備えた市民セクターの役割が高まる一方、政府部門は各セクターの調整役的役割が多くなることが指摘できよう。

このように市民の視点を重視することで、地域社会を再評価しその固有性を尊重する思想が強まることは、都市再生の中で前述した文化・芸術や歴史といった視点を重視することに繋がっている。

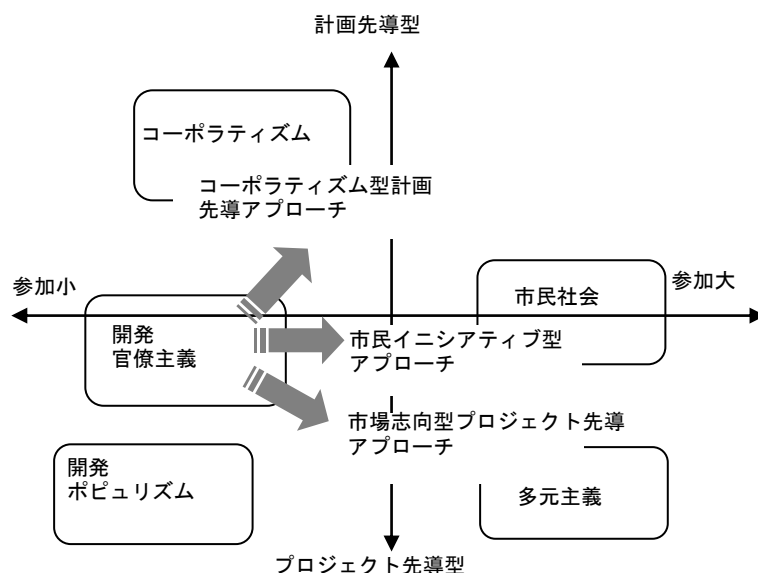
2. 5 都市再生とガバナンス

日本における近年の都市再生に関わる議論において、計画先導型かプロジェクト先導型かという論点が重要性をましている。この二つの論点を軸に都市再生政策におけるローカル・ガバナンス形成過程に関する概念的枠組みは図ー7に示すように整理できる。コーポラティズム（政府、経済界代表団体、労働組合代表団体等の少数の代表的団体の利害調整に基づいて社会的意思決定がなされる仕組み）は欧州（典型的には第二次戦後の西ドイツ）において伝統的に支配的であった社会的意思決定の仕組みである。多元主義（個人の多様性を前提とした代表制民主主義、市場による財の配分への信任のもとでの社会的意思決定の仕組み）は、典型的には北米において見られる社会的意思決定の態様と言える。一方、アジア諸国等の近代化後発国においては、伝統的に、開発官僚主義（エリート官僚が中心となって開発を主目標として社会的意思決定が進められる仕組み）あるいは開発ポピュリズム（大衆懐柔的な政治家による開発至上主義的統治）のもとにあったと言える。

このような概念的な分類のもとでみると、日本では、国⇄県⇄市町村というヒエラルキーのもとでの開発官僚主義に分類される態様が支配的であったと言えるが、従来の経済発展至上主義的な地域開発から経済的、社会的、環境的な持続的発展へと地域発展の課題が大きく転換する中で、世界的な潮流としてのガバナンス（地域レベルで言えば、ローカル・ガバナンス）構築への大きな潮流が始まっている（図ー7で市民社会として示した領域への方向）。

日本の都市再生における状況には、大きく分けて3通りの方向性がみられる。第1の方向は、地方政府と民間、すなわち、首長、自治体行政組織、地方議会等と都市再生に利害関係をもつ民間セクター（中心商店街商業者、都心不動産所有者、デベロッパー等）のパートナーシップ強化のもとで都市再生を図っていくスタイル（本論ではコーポラティズム型計画先導アプローチと呼ぶ）である。第2の方向性は、規制緩和を通じて市場メカニズムに依拠しつつ、先導的プロジェクトを実施することにより都市再生を進めていこうとするスタイル（市場志向型プロジェクト先導アプローチと呼ぶ）であり、第3の方向は、民間経済団体、市民グループ等のまちづくりにむけてのボトムアップ的なイニシアティブに

依拠しつつ都市再生を図っていくスタイル（市民イニシアティブ型アプローチと呼ぶ）である。



図—7 日本における都市再生政策アプローチの概念的整理

3. 地方中核都市における都市再生の展開

3. 1 クリエイティブ・シティ政策の事例：金沢市

都心活性化事業

金沢駅から都心の香林坊へと延びる中心市街地の背骨となるコリドーを都心軸と名付け、市主導のもとで計画的な都市再開発事業を着々と展開してきた。また、金沢市では、TMO（金沢市商業活性化センター）を1998年に市主導（金沢市出資割合：50%）のもとでいち早く設立した。当初は、TMOのスタッフは市からの出向者で占められており、行政主導の流れの中にあったと言えるが、その後、プロパーのスタッフに置き換わり、商業者、不動産所有者に対応した運営が進められるようになってきている。そのひとつの背景として、商店街振興組合、都心大型店事業者、ホテル・旅館業者等による金沢中心商店街街づくり協議会の発足が指摘できる。同協議会は、当初、県庁移転反対運動のために結成されたが、TMOがプロパーのスタッフにより担われるようになるとともに、TMOが同協議会の事務局を引き受け、協議会の位置づけも反対運動から都心活性化というまちづくり活動へと展開した。

市、県、国、TMO、金沢中心商店街街づくり協議会、地権者等の連携による都市再生事業の成果として挙げられるのが、TMOにより実施されたインフィル型再開発のプレーゴ事業である。この開発事業は、1982年にファッションビルが取り壊されて以来、空地となっていた都心部の1,700㎡の土地にパティオとガレリアを有するショッピングビルを建

設したものであり、国（テナントミックス事業補助制度：54.4%）、県(26.4%)、市(26.9%)、TMO(10.4%)の負担により整備された。先述の街づくり協議会が中心となることにより事業成功の鍵となるテナント選定の調整が可能となった。政府と都心経済利害関係者のパートナーシップによる都市再生のひとつの典型といえよう。

歴史・環境保全・都心の賑わい進める多様な条例の制定

さらに、金沢市では、同じく市長のリーダーシップのもとで、建築物の高さ規制など、歴史的な市街地の保全、緑地環境保全を目的とするさまざまな条例を制定してきている。歴史的地区の保全・良好な住環境のための諸規制の導入に当たっては、住民の合意形成が重要となる。金沢では歴史的に形成されてきた、金沢市町会連合会を頂点とした町会組織が堅固であると言われており、市でのヒアリングにおいても金沢では町会、商店街の組織がしっかりしており、これらの組織を通じて住民合意形成が図られているとの指摘がなされた。

また、都心の賑わいを保全するために、大型ショッピングセンターの立地規制ゾーニングを全市的に定めている。金沢市では同計画により独自にゾーニングを設定し、地区ごとの大規模店舗の店舗面積の上限値（都心部では床面積上限なし、駅西地区の幹線道路沿道で 20,000 m²以下、それ以外の地域で 1,000～3,000 m²を上限）を定め、都市計画的な見地から郊外地域での大規模店舗の立地抑制を図っている。

文化を通じた都市イメージの形成

創造都市のビジョンのもとに、中心部に伝統的な町並みの残る金沢において進められている都市政策も興味深い。金沢では、北陸の中核都市として、石川県立音楽堂、21世紀現代美術館、市民芸術村などの中核的な文化施設の集積が進められているが、これらの施設は、いずれも十分な活用のあり方を考えずに施設のみを整備する、いわゆるハコモノとして建設されたのではなく、企画段階から金沢市の文化力を高めるために、どのように活用していくかについての十分な検討がなされた。その結果、これらの文化施設は、それぞれの個性があいまって、全体として、文化的・創造的な都市としての金沢のイメージを高めることに成功していると言える（写真－2）。たとえば、金沢駅周辺の再開発にともなって建設された石川県立音楽堂においては、単にハコとしてのシンフォニーホールを建設するのではなく、日本で最も有名で人気のある指揮者を芸術監督として迎えることにひとつの高いオーケストラ（アンサンブル金沢）を創設すると同時に、世界から有名な音楽家を講師として招聘し、若く才能のある音楽家のためのアカデミーを毎年開催するなどして、音楽家の拠点として育成し、日本におけるクラシック音楽の拠点のひとつとしての定評を得ている。都心部の旧教育施設跡地の再開発として建設された21世紀現代美術館においても、積極的に現代のアーティストの作品を取り上げると同時に、市民の参加型活動を重視するなどして、年間100万人以上の集客に成功している。また、旧倉庫建物を再利用

して開設した市民芸術村では、利用者であるアーティストたち自身により運営される24時間利用可能なパーフォーミング・アートのスタジオを提供することにより、若いアーティストの拠点とすることに成功していると言えよう。

写真一2 金沢における文化力の蓄積



21世紀現代美術館



市民芸術村

3. 2 マーケット先導型政策の事例：高松市

市街化調整区域の廃止

2000年の都市計画法の改正で、市街化区域と調整区域の線引きが都道府県決定となったことに伴い、香川県では、全県で線引きを廃止した。以前より、高松市と同じ都市計画区域に属していた坂出市から、周辺の非線引き自治体への人口の流出にともなう人口減少をくい止めるために、調整区域の廃止の強い要望が出されており、法改正にともなって、高松市も含めて全県で線引きが廃止されたものである。地形的に平坦で開発の歴史も長い讃岐平野が線引き都市計画区域を越えて広がるという条件のもとにある香川県では、線引きのある中心市において人口停滞・減少、非線引きの周辺自治体において人口急増という形で、むしろ線引きが遠郊外化を進めてしまうという課題を抱えており、そのような課題に対応する措置であった。同時に都市計画区域の再編もなされ、それまでは広域都市計画区域として一体となっていた高松市、坂出市、丸亀市等が、一部あらたに都市計画区域に編入された周辺自治体とともにそれぞれ独立の都市計画区域を構成することとなり、一体の都市圏としての調整という観点からは課題を残すこととなったといえる。

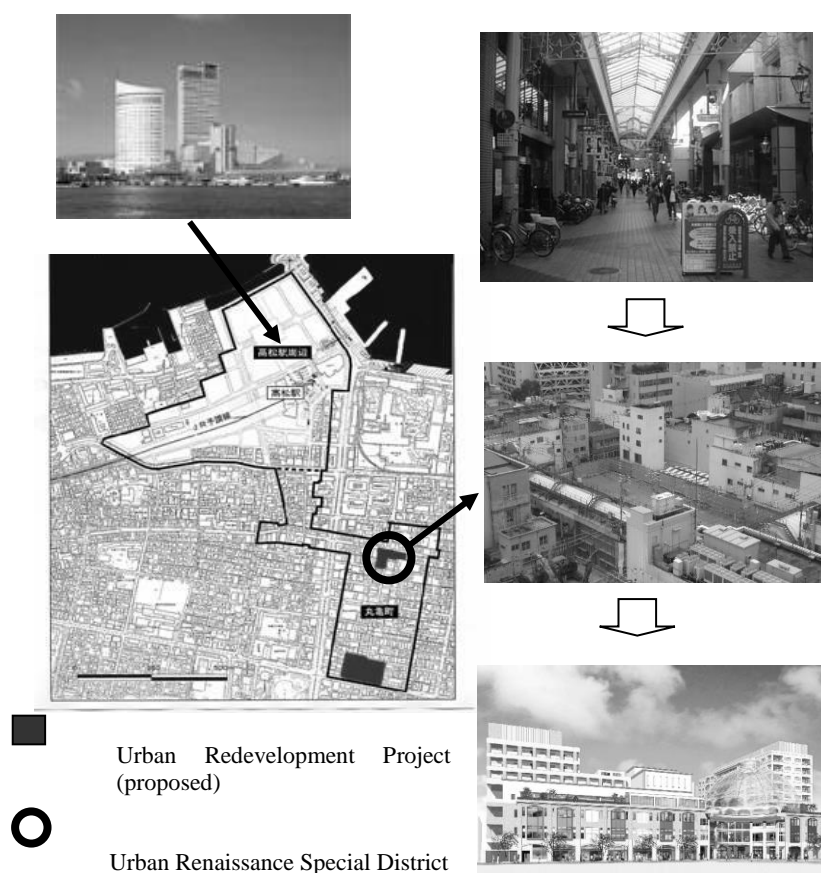
丸亀町再開発事業

中心商店街の丸亀町では再開発事業が進行中であり、2006年10月には最初の事業である壱番街がオープンした。構想段階から一貫して再開発事業が丸亀町商店街振興組合主導で進められている点に大きな特色がある。高松市では、都市再生特別措置法（2002年）に基づいて、地方都市としてはじめての都市再生緊急整備地域（民間都市開発事業に対して金融支援措置が可能となる）、ならびに都市再生特区（都市計画の規制緩和が可能となる）が指定されたが、この指定申請も、商店街振興組合側から市へ提案したものであった⁹⁾。そ

の他、プロジェクト・ファイナンスの手法をもちいてリスクの分散を図るなど、駐車場経営により独自財源を確保している商店街振興組合が商店街若手グループによる独自の調査研究行ない、必ずしも順風とは言えない事業環境の中で市場メカニズムを有効に活用し、事業実施を成功に導いてきた（図―8）。

高松市においては、サンポート高松開発事業（県と市が合同で実施。事務局は県）が、昭和 63 年の瀬戸大橋供用開始に伴う宇高連絡船廃止の見返りとなる港湾地区の再整備事業として高松市の新しいシンボルとして進められてきた。同事業は、構想、計画、実施において一貫して国⇄県⇄市のヒエラルキーのもとで進められており、この意味で典型的な開発官僚主義的プロジェクト型の都市再生事業であったことと比較すると、丸亀町再開発事業の市場志向型としての新しいスタイルは際立っていることが指摘できる。

また、丸亀町再開発事業では、商店街振興組合が、独自の駐車場財源をもとに、地方行政を介さずして東京の専門家、国との連携を図り、それを通じて国の都市再生支援事業の最新の動向を把握し、政府の市場志向型都市再生支援政策をうまく活用して都市再生プロジェクトの実施を推し進めた点も注目される。



図―8 都市再生事業の展開（高松市）

3. 3 市民イニシアティブ型政策：松山市

『坂の上の雲』のまちづくり

松山市の都市再生戦略として『坂の上の雲』のまちづくりが挙げられる（図―9）。平成11年の初当選時から一貫して地方都市の自立をテーマとして掲げる現市長のリーダーシップのもとで進められているものであり、平成15年に市総合政策部内に坂の上の雲まちづくりチームが設置された。

具体的には、「フィールドミュージアム構想」として、地域住民及び市民団体による地域資源の活用、創出の取り組みがめざされている。資源の活用にあたっては、市は、市民グループ、NPO、商店街等による自主的な取り組みを積極的に支援しており、「まちづくり市民塾」（市民活動のリーダー育成事業）、フィールドミュージアム活動支援事業（公共施設をはじめ地域資源の利活用に主体的に取り組もうとするNPOや市民団体を支援する事業、平成18年度は7団体を支援）等を通じ、地域資源に目を向ける市民活動が生まれてきており、成果を挙げてきている。「まちづくり市民塾」事業は、現在その運営を2005年に発足した「特定非営利法人まちづくり支援えひめ」に委託しており、まちづくり中間支援NPOが生まれ、市との連携が進んでいることも注目される⁽¹⁴⁾。また、支援団体のうち2団体は、現市長のもとで松山市が別途行なっている公募市民による政策提案事業である「みんなのまつやま夢工房」事業の参加者が提案した事業であることも興味深い。

また、中心市街地活性化とも連動し、『坂の上の雲』フィールドミュージアム構想においてセンターゾーンに位置づけられているロープウェイ商店街において、電線の地中化・道路景観整備と連動した商店街振興組合による店舗ファサードの景観に関する自主的なまちづくり協定などの動きとも連携しつつ進められている。商店街振興組合理事長に対するインタビューでは、同商店街は3つの商店街に別れており、合意形成が難しい側面があったが、センターゾーン事業として、『坂の上の雲』まちづくりの目玉となることから、市長の強力な後押しを受けたことが商店街がひとつにまとまる上で大きな効果があったことが指摘された。市民イニシアティブによるネットワーク型アプローチにおいては、戦略的なビジョンを示すことが個別事業の合意形成を進める上で重要となることの例証と言えよう。

このほか、松山市では、文学にゆかりの地域資源を生かすという意味で、松山青年会議所が中心となって取り組んでいる「俳句甲子園」や、学生政策提案論文を契機として市が修復・保存し、NPO法人のGCM 庚申庵倶楽部が市から委託を受けてその保全とあわせて地域文化普及に取り組んでいる「庚申庵」（江戸期松山の俳人の旧庵：『坂の上の雲』まちづくりフィールドミュージアムのサテライトのひとつとして位置づけられている）など、市民の活動を市が支援するという形で進められているボトムアップの文化まちづくり活動が多く生まれている。

松山市の都市再生政策は、行政がボトムアップ的な市民のイニシアティブを積極的に支援することを通じ、新しい市民グループ・団体さらにはまちづくり支援市民団体の形成を

促し、それらの市民によるイニシアティブをネットワーク化することを通じて都市の活力を高めていこうとする点に明確な特徴がある。『坂の上の雲』はNHKが大型テレビドラマとして放映を予定しており、この意味では、イベントによる都市マーケティングであり、プロジェクト先導アプローチといえるが、都市マーケティングを市民まちづくりに結びつけている点に松山の特色がみられる。



図一〇 市民参加型フィールド・ミュージアム構想（松山市）

4. まとめ：持続可能な都市再生に向けて

日本の地方都市における中心市街地の衰退、持続可能な都市空間形成のための都市圏レベルでの空間マネジメントが課題となっている。一方、経済浮揚推進策としての規制緩和による都市再生事業のもとで、東京都心部では大型都市開発が続くが、湾岸部に林立する高層マンション群のような、人間の住むにふさわしい空間とはとても言えないようなあまりに自然とかけ離れた都市空間が形成されてしまっている。

本論では、日本の地方都市再生政策の最近の動向についてみてきたが、今後の都市空間形成に対してどのような示唆が得られるであろうか。第一に指摘できることは、長期的な都市発展コンセプトの重要性であろう。規制緩和を通じてのプロジェクト型都市再生事業は当該敷地における利益最大化を追求するために、必ずしも、当該事業が長期的な都市発展にとってプラスとなるとは限らない。例えば、現在の東京のように無秩序に林立する高層ビル群からなる都市景観は、短期的な投資には好まれるかもしれないが、むしろ、長期的な都市発展戦略の不在を象徴するものとして健全な長期的投資を遠ざけてしまう可能性が高いのではなかろうか。

第二に指摘できるのが、都市地域圏レベルでの広域的な空間計画制度の構築である。日本においては、都市計画区域マスタープランの制度はあるものの、いまだ都市圏レベルで

の空間計画策定のための制度はきわめて不十分であるといわざるを得ない。

第三に、地方都市再生の重要なポイントとして「文化」のもつ重要な役割について指摘しておきたい（表一２）。すなわち、その都市の文化や自然環境のもつ固有性を強調・育成することにより、その都市のもつ未来志向的イメージ、住みよい都市としてのイメージを高め、そのこと通じて、人材と投資を誘致しようとする戦略である。グローバル化時代の都市産業のサービス化、知識産業化、観光産業化の流れに沿った戦略と言えよう。

表一２ 持続可能な地域づくり戦略

	国土開発（２０世紀）	持続可能な地域づくり（２１世紀）
目的	社会資本整備 （経済力）	イメージづくり （文化力）
手段	工場誘致 （第二次産業）	人材と資本の誘致 （サービス業、知識・文化産業）
方式	トップダウン、行政主導	ボトムアップ、自治体と市民の協働
目標	ナショナル・ミニマム（画一的）	ローカル・マキシマム（多様性） グローバル・ミニマム

参考文献

- Evans, G. (2001), *Cultural Planning: an Urban Renaissance?*, Routledge
- Healey, P, Magalhaes, C. D. , Mandanipour, A. and Penlebury, J. (2002), *Shaping City Center Futures: Conservation, Regeneration and Institutional Capacity, Regeneration in Grainger Town*, Newcastle, University of Newcastle
- Kidokoro T. et .al. eds. (2008) *Sustainable City Regions*, Springer
- Laundry, C., (2000) *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, Earthscan
- Simmie, J. ed. (2001) *Innovative Cities*, Spon Press
- 佐々木雅幸、総合研究開発機構（2007）「創造都市への展望：都市の文化政策とまちづくり」学芸出版社
- 矢作弘、瀬田史彦編（2006）「中心市街地活性化三法改正とまちづくり」学芸出版社